

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Pflichtverletzungen im Bürgergeld

Regelungen vereinfachen, wirkungsvoller gestalten und Verfahren verkürzen



7. April 2026

Geschäftszeichen: VI 3 - 0002962

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Weniger Komplexität, mehr Wirkung: Verbesserungspotenziale bei Regelungen zu Leistungsminderungen

Wenn Bürgergeldbeziehende ihre Mitwirkungspflichten verletzen, etwa durch fehlende Bewerbungen oder die Nichtteilnahme an Maßnahmen, sollen die Jobcenter die Leistungen mindern. Die bestehenden Regelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind jedoch so komplex, dass sie in der Praxis oft nicht angewendet werden. Die geplanten gesetzlichen Änderungen bringen zwar Verbesserungen, lassen aber weiteres Optimierungspotenzial erkennen.

→ Worum geht es?

Die derzeitigen Regelungen zu Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen erweisen sich als übermäßig komplex und kleinteilig und sind mit hohen Anwendungshürden verbunden. Verfahren ziehen sich oft Monate hin, sodass Jobcenter vielfach auf eigentlich vorgesehene Leistungsminderungen verzichten. Insbesondere die sogenannte „Totalverweigerer“-Regelung greift kaum, da sie zu eng gefasst ist und wesentliche Fallkonstellationen nicht abdeckt.

→ Was ist zu tun?

Das Verfahren zu Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen sollte einfacher und praxistauglicher werden. Der aktuelle Gesetzentwurf zur Änderung des SGB II enthält bereits einzelne Verbesserungen. Notwendig sind jedoch weitere Anpassungen, damit die Jobcenter die Regelungen einfacher, wirksamer, schneller und zugleich rechtssicher umsetzen können.

→ Was ist das Ziel?

Die Regelungen zu Mitwirkung und Leistungsminderungen müssen wirksam, administrativ schlank und einfach anwendbar gestaltet werden. Nur so lässt sich das Prinzip des „Förderns und Forderns“ nachhaltig stärken.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung.....	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Anlass für den Bericht	6
1.3	Statistische Daten.....	6
2	Von der Pflichtverletzung zur Leistungsminderung: Tücken im Prozess.....	7
2.1	Prozess lang und komplex	7
2.2	Jobcenter kürzten Prozess ab	8
2.3	Jobcenter sahen keinen Mehrwert	9
2.4	Leistungsminderungen blieben wirkungslos	9
2.5	Würdigung.....	10
2.6	Empfehlungen	10
2.7	Stellungnahmen	11
2.8	Abschließende Bewertung.....	12
3	„Totalverweigerer“-Regelung greift nicht.....	12
3.1	Hohe gesetzliche Hürden.....	12
3.2	Regelung wird in Praxis so gut wie nie angewendet	13
3.3	Wesentliche Fallgestaltungen nicht umfasst	13
3.4	Würdigung.....	14
3.5	Empfehlungen	15
3.6	Stellungnahmen	15
3.7	Abschließende Bewertung.....	16
4	Fazit	16

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Nach dem Grundsatz des „Forderns“ im SGB II müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) alles tun, um ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern. Dazu gehört, die eigene Arbeitskraft einzusetzen und aktiv an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit teilzunehmen.¹

ELB verletzen ihre Pflichten, wenn sie diesen Vorgaben trotz Hinweis auf die Rechtsfolgen ohne wichtigen Grund nicht nachkommen. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn sie

- einer Aufforderung aus dem Kooperationsplan, etwa Bewerbungen zu schreiben, nicht nachkommen,
- sich weigern, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder ein gefördertes Arbeitsverhältnis aufzunehmen oder fortzuführen oder
- eine zumutbare Eingliederungsmaßnahme nicht antreten oder abbrechen.²

Bei Pflichtverletzungen sollen die Jobcenter die Leistungen mindern. Die Höhe und Dauer der Minderung sind gestaffelt:

- Erste Pflichtverletzung: 10 % des Regelbedarfs für einen Monat.
- Zweite Pflichtverletzung: 20 % des Regelbedarfs für zwei Monate.
- Weitere Pflichtverletzung: 30 % des Regelbedarfs für drei Monate.

Die Leistungsminderungen sind auch bei wiederholten Pflichtverletzungen auf insgesamt 30 % des Regelbedarfs begrenzt.³

Seit Ende März 2024 gilt zudem die sogenannte „Totalverweigerer“-Regelung: Wenn sich ELB nach einem Vermittlungsversuch weigern, eine Arbeit aufzunehmen, kann der Anspruch auf den Regelbedarf vollständig entfallen.⁴

¹ Im Ganzen siehe § 2 Absatz 1 und 2 SGB II.

² Im Ganzen siehe § 31 Absatz 1 Satz 1 und 2 SGB II.

³ Im Ganzen siehe § 31a Absatz 1 bis 6 SGB II.

⁴ Vgl. § 31a Absatz 7 SGB II.

1.2 Anlass für den Bericht

Wir haben geprüft, wie Jobcenter Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen umsetzen. Dafür untersuchten wir bundesweit 367 Fälle, in denen ELB ihre Pflichten verletzt hatten. Fälle mit reinen Meldeversäumnissen berücksichtigten wir nicht.

Wir stellten fest, dass die Regelungen zu Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen komplex sind und häufig nicht die gewünschte Wirkung erzielen. Zudem ist das Verfahren zur Feststellung und Durchsetzung einer Minderung langwierig und kleinteilig. Um eine Leistungsminderung durchzusetzen, braucht es in der Praxis oft mehrere Monate. In vielen Fällen verzichteten die Jobcenter auf vorgesehene Leistungsminderungen.

Der aktuelle Gesetzentwurf zur Änderung des SGB II⁵ befasst sich vor allem mit der **Höhe** der Leistungsminderungen, insbesondere bei Meldeversäumnissen. Wir möchten mit diesem Bericht darüber hinaus Empfehlungen geben, wie der gesamte **Prozess** und die **Wirksamkeit** von Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen verbessert werden können.

1.3 Statistische Daten

Nach der Leistungsminderungsstatistik⁶ sprachen die Jobcenter im Jahr 2024 insgesamt 369 184 Leistungsminderungen⁷ aus. Davon entfielen 320 659 Fälle (86,9 %) auf Meldeversäumnisse. In 48 525 Fällen (13,1 %) minderten die Jobcenter die Leistung aufgrund von Pflichtverletzungen. In 23 352 von diesen Fällen (6,3 %) lagen die Minderungen daran, dass sich ELB weigerten, eine Arbeit, Ausbildung oder Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen.

Insgesamt waren 185 616 ELB von einer oder mehreren Leistungsminderungen betroffen, das entspricht 4,7 % aller ELB.⁸

Zu beachten ist, dass die Statistik keine Fälle erfasst, in denen Jobcenter trotz Pflichtverletzung von einer Leistungsminderung abgesehen haben.

⁵ BT-Drs. 21/3541, Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, vom 12. Januar 2026.

⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Leistungsminderungen 2024 (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007). Erstellungsdatum 11. August 2025.

⁷ In dieser Zahl wird bei mehrmaliger Leistungsminderung für denselben Leistungsberechtigten jede einzelne Leistungsminderung gezählt.

⁸ Ausgehend von 3 945 524 ELB im Dezember 2024, vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Eckwerte der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monatszahlen ab 2007). Erstellungsdatum 29. August 2025.

2 Von der Pflichtverletzung zur Leistungsminderung: Tücken im Prozess

2.1 Prozess lang und komplex

Damit Jobcenter nach einer Pflichtverletzung Leistungen mindern können, müssen sie viele Verfahrensschritte einhalten. In der Praxis kann dieser komplexe Prozess mehrere Monate dauern.

Zunächst prüfen die Jobcenter, ob die ELB die im Kooperationsplan vereinbarten Schritte umgesetzt haben. Der Kooperationsplan ist jedoch rechtlich nicht bindend und enthält keine Rechtsfolgenbelehrung. Das bedeutet: Hält sich eine Person nicht an die Vereinbarungen, hat das zunächst keine direkten Folgen. Für eine Minderung sind zusätzliche Schritte nötig.

So müssen die Jobcenter die ELB im nächsten Schritt förmlich auffordern, die im Kooperationsplan festgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Erst diese Aufforderung enthält eine Rechtsfolgenbelehrung und weist auf mögliche Konsequenzen hin. Danach prüfen die Jobcenter erneut, ob die ELB nun mitwirken. Bleibt die Mitwirkung weiterhin aus, müssen die Jobcenter ein Verfahren zur Leistungsminderung einleiten. Dabei schauen sie sich den Fall erneut an und die ELB erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme. Wenn weder ein wichtiger Grund für die Pflichtverletzung noch eine außergewöhnliche Härte vorliegt, dürfen die Jobcenter die Leistungen mindern.

Machen die ELB glaubhaft, dass sie künftig mitwirken wollen, müssen die Jobcenter die Minderung wieder aufheben.⁹

⁹ Vgl. § 31 Absatz 1 Satz 6 SGB II.

Abbildung 1

Viele Schritte bis zur Leistungsminderung

Wirken erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) nicht mit, müssen Jobcenter zahlreiche Schritte durchlaufen, um eine Leistungsminderung durchzusetzen. In der Praxis dauert dieser Prozess häufig mehrere Monate.



Grafik: Bundesrechnungshof.

2.2 Jobcenter kürzten Prozess ab

Die Jobcenter hatten in den meisten geprüften Fällen mit den ELB Kooperationspläne abgeschlossen. Grundsätzlich ist darin – wie beschrieben – noch kein Hinweis auf Konsequenzen bei Verletzung der Pflichten vorgesehen.

Die Jobcenter wiesen in über der Hälfte der Fälle, in denen sie einen Kooperationsplan mit den ELB vereinbart hatten, auf mögliche Minderungen im Falle einer Pflichtverletzung hin, wenn sie den ELB im weiteren Verfahren konkrete Aufgaben auftrugen, etwa sich auf eine bestimmte Arbeitsstelle zu bewerben.

Die Jobcenter konnten so Leistungsminderungen in der Praxis schneller durchsetzen und den komplexen Prozess abkürzen.

2.3 Jobcenter sahen keinen Mehrwert

In unsere Prüfung bezogen wir auch solche Fälle ein, in denen ELB ihren Pflichten nicht nachgekommen waren und diesem Fehlverhalten keine Leistungsminderung folgte.

Die Jobcenter hatten in diesen Fällen nicht geprüft, ob es sich bei dem Fehlverhalten um eine Pflichtverletzung handelte und ob Leistungen in der Folge zu mindern waren. Dies lag auch daran, dass sie sich von einer Leistungsminderung keine bessere Mitwirkung der ELB versprochen.

Beispiel 1

Der ELB bewarb sich nicht auf Vermittlungsvorschläge des Jobcenters. Im Gespräch erklärte er, er habe sich aufgrund gesundheitlicher Belastungen nicht in der Lage gesehen, Bewerbungen zu schreiben. Einen ärztlichen Nachweis legte er nicht vor. Das Jobcenter setzte keine Leistungsminderung um.

Das Jobcenter teilte hierzu mit, es habe sich gegen weitere Sanktionen entschieden. Die zuständige Fachkraft habe das Vertrauensverhältnis zum ELB nicht zusätzlich belasten wollen. Zudem sei die Leistungsminderung bereits auf das zulässige Maß von 30 % ausgeschöpft gewesen.

2.4 Leistungsminderungen blieben wirkungslos

Vor einer Leistungsminderung haben die Jobcenter die ELB anzuhören. Die Mehrheit der ELB äußerte sich dabei nicht zu den Pflichtverletzungen. Sie nahm Leistungsminderungen hin und erklärte sich nur in Einzelfällen bereit, ihren Pflichten nachträglich nachzukommen.

Beispiel 2

Der ELB hatte bereits mehrere Ausbildungen und Maßnahmen begonnen, aber immer wieder abgebrochen. Er lebte allein, hatte keine gesundheitlichen Einschränkungen und könnte grundsätzlich arbeiten. Auf Vermittlungsvorschläge des Jobcenters bewarb sich der ELB nicht, Weiterbildungen lehnte er ab. Das Jobcenter teilte ihm daher mit, dass dies als mangelnde Mitwirkung zu bewerten sei. Der ELB äußerte daraufhin: „Ich habe kein Problem mit Kürzungen. 30 % hatte ich auch schon gehabt.“

In Fällen wiederholter und zeitlich nah beieinanderliegenden Pflichtverletzungen stellten wir fest, dass sich weitere Pflichtverletzungen dann nicht mehr mindernd auswirken konnten, wenn der maximal zulässige Minderungsbetrag von 30 % bereits erreicht war.

Beispiel 3

Der ELB bewarb sich nicht auf den Vermittlungsvorschlag des Jobcenters. Er hatte zuvor acht weitere Pflichtverletzungen begangen. Seine Leistungen waren dadurch bereits mit 30 % gemindert. Die neue (weitere) Pflichtverletzung entfaltete keine Wirkung.

2.5 Würdigung

Das derzeitige Verfahren – von der ersten Pflichtverletzung bis zu einer möglichen Leistungsminderung – ist umständlich, langwierig und insgesamt zu komplex. Die Vielzahl an Verfahrensschritten und rechtlichen Voraussetzungen führt nicht nur zu einem sehr hohen Verwaltungsaufwand, sie führt auch dazu, dass die Jobcenter den Prozess gar nicht erst anstoßen.

Wenn ELB die Aufgaben aus dem Kooperationsplan im ersten Schritt nicht erfüllen, bleibt das zunächst ohne Folgen – ein „Freischuss“. Leistungen dürfen erst bei einem zweiten Pflichtverstoß gemindert werden. Das schwächt die Verbindlichkeit im Integrationsprozess. Das sehen auch die Jobcenter so. In der Praxis führt dies dazu, dass einige Jobcenter den vorgesehenen Prozess abkürzen, um schneller zu einer Entscheidung zu kommen.

Auf der anderen Seite verzichten Jobcenter bewusst auf Leistungsminderungen, da sie sich von den Leistungsminderungen keine bessere Mitwirkung versprechen.

Dies zeigt, dass die derzeitigen Regelungen nicht praktikabel sind. Sie reichen auch nicht aus, um auf ELB, die nicht mitwirken und wiederholt ihre Pflichten verletzen, angemessen zu reagieren. Gerade bei wiederholtem Fehlverhalten zeigt sich ein strukturelles Problem: Leistungsminderungen verlieren ab einem bestimmten Punkt ihre abschreckende Wirkung. Da die gesetzlich zulässige Kürzung auf maximal 30 % und drei Monate begrenzt ist, bleiben weitere Verstöße folgenlos.

2.6 Empfehlungen

Jobcenter brauchen klare rechtliche Instrumente, um den Grundsatz des „Forderns“ schnell, effizient und rechtssicher umzusetzen. Wir haben daher empfohlen, dass die Regelungen zur Leistungsminderung einfacher werden, und der gesamte Ablauf sollte weniger Zeit in Anspruch nehmen.

Sinnvoll wäre es, Vereinbarungen im Kooperationsplan von Anfang an mit einer Rechtsfolgenbelehrung zu verbinden. Das schafft Klarheit, erhöht die Transparenz und stärkt die Verbindlichkeit – für die Leistungsberechtigten ebenso wie für die Jobcenter. Wer mitwirkt, hat dadurch keine Nachteile.

Eine frühere Verbindlichkeit verringert den Aufwand und beschleunigt das Verfahren deutlich. Wenn Rechtsfolgen schon im Kooperationsplan stehen, entfallen später mehrere Schritte, und der Prozess verkürzt sich in der Praxis um Monate.

Auch die gesetzliche Begrenzung von Leistungsminderungen – sei es die 30 %-Deckelung oder die auf drei Monate beschränkte Dauer – könnte ggf. angepasst werden, weil sie bei wiederholtem Fehlverhalten oft keine zusätzliche Wirkung erzielt.

2.7 Stellungnahmen

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) haben ausgeführt, dass der Prozess zur Leistungsminderung aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts¹⁰ komplex und langwierig sei. Konkret führten sie die Härtefallprüfung, die nachträgliche Mitwirkung sowie die 30 %-Deckelung von Kürzungen an. Unsere Empfehlungen stünden nicht im Einklang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie teile unsere Auffassung zu einer frühen Verbindlichkeit im Integrationsprozess. Daher unterstütze sie die geplanten gesetzlichen Änderungen. Geplant sei, dass Jobcenter auch bei Meldeversäumnissen Verwaltungsakte erlassen können. Dies beschleunige den Prozess und erhöhe die Verbindlichkeit. Inwiefern dies den Prozess beschleunige, hat die Bundesagentur offengelassen.

Die Bundesagentur hat ferner darauf hingewiesen, dass die geplante Gesetzesänderung die Rechtsfolgen vereinheitliche. Bei Pflichtverletzungen ohne wichtigen Grund seien die Leistungen künftig einheitlich um 30 % für drei Monate zu kürzen. Dies schöpfe den vom Bundesverfassungsgericht zulässigen Höchstwert aus. Wiederholte Pflichtverletzungen würden die Dauer der Minderung faktisch verlängern, sofern das Jobcenter sie zeitversetzt feststelle.

Weder das BMAS noch die Bundesagentur haben sich dazu geäußert, dass Jobcenter bewusst auf Leistungsminderungen verzichteten und keinen Mehrwert darin sahen, diese in allen Fällen durchzusetzen.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16.

2.8 Abschließende Bewertung

Wir stimmen dem BMAS und der Bundesagentur zu, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Leistungsminderungen von grundlegender Bedeutung ist. In einem Fall außergewöhnlicher Härte muss von der Kürzung abgesehen werden können. Auch darf sie nicht unabhängig von der Mitwirkung der Betroffenen starr andauern.¹¹

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf¹² vereinheitlicht der Gesetzgeber den Umgang mit Pflichtverletzungen. Wird er in der vorliegenden Fassung beschlossen, erleichtert er die Umsetzung für die Jobcenter. Gleichwohl bestehen weiterhin Optimierungsmöglichkeiten, etwa durch eine weitere Reduktion nicht zwingend erforderlicher Verfahrensschritte.

Ein entsprechendes Potenzial sehen wir insbesondere beim sogenannten „Freischuss“: Erfüllen ELB die im Kooperationsplan vereinbarten Aufgaben zunächst nicht, bleibt dies nach wie vor folgenlos. Der Freischuss besteht somit fort. Die Jobcenter müssen in einem weiteren Schritt erneut tätig werden und zunächst einen Verwaltungsakt erlassen, bevor sie Leistungsminderungen prüfen können. Künftig soll dies auch für Meldever säumnissen gelten.

Hier sehen wir die Möglichkeit, das Verfahren zu vereinfachen. Konkret könnten die Schritte 2, 3 und 4 eingespart werden. Würden die Mitwirkungspflichten schon **im Kooperationsplan verbindlich** festgelegt und die Rechtsfolgen frühzeitig erläutert, ließen sich damit mehrere Verfahrensschritte einsparen. Der gesamte Prozess würde sich dadurch erheblich verkürzen, in der Praxis um mehrere Wochen oder gar Monate.

3 „Totalverweigerer“-Regelung greift nicht

3.1 Hohe gesetzliche Hürden

Seit Ende März 2024 gilt eine Regelung für verschärfte Leistungsminderungen¹³ bei sogenannten „Totalverweigerern“: Danach kann der Regelbedarf von ELB, die trotz vorheriger Belehrung über die Konsequenzen wiederholt eine zumutbare Arbeit ablehnen, für bis zu zwei Monate vollständig entfallen. Das Prinzip des „Forderns“ sollte damit stärkeres Gewicht erhalten.¹⁴

¹¹ BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 159.

¹² § 15a Absatz 2 SGB II-E.

¹³ Vgl. § 31a Absatz 7 SGB II.

¹⁴ Vgl. § 2 SGB II – ELB sind demnach verpflichtet, aktiv daran mitzuwirken, ihre Hilfebedürftigkeit zu verringern – zum Beispiel durch die Aufnahme einer Arbeit oder die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen.

Jobcenter können diese Kürzung nur dann vornehmen, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme muss „tatsächlich“ und „unmittelbar“ bestehen und willentlich verweigert werden.¹⁵
- Das setzt ein konkretes Arbeitsangebot voraus, das von der oder dem ELB jederzeit angenommen werden könnte.
- Innerhalb der letzten zwölf Monate muss der Regelbedarf bereits wegen einer Pflichtverletzung gemindert worden sein.
- Dies betrifft nur bestimmte Pflichtverletzungen.¹⁶ Andere Arten von vorherigen Pflichtverletzungen sind dagegen nicht umfasst.¹⁷

3.2 Regelung wird in Praxis so gut wie nie angewendet

Nach Angaben der Bundesagentur wenden die Jobcenter die Regelung nur sehr selten an. Eine Auswertung habe bundesweit 23 Fälle ergeben. Die Aussagekraft sei jedoch eingeschränkt und könne nur als Orientierung dienen. Eine zentrale Identifizierung der Fälle und eindeutige statistische Auswertung sei nicht möglich.¹⁸ So sei unter anderem unklar, ob alle Jobcenter die relevanten Informationen erfassen und übermitteln.

Zu diesem Schluss kommt auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in einem Forschungsbericht.¹⁹

In den von uns untersuchten Fällen haben wir keinen Fall gefunden, in dem die Regelung zur Anwendung kam.

3.3 Wesentliche Fallgestaltungen nicht umfasst

In der täglichen Arbeit der Jobcenter gibt es verschiedene Situationen, in denen ELB sich wiederholt weigern, mitzuwirken. Die Regelung für „Totalverweigerer“ ist bei wesentlichen Fallgestaltungen einer Verweigerungshaltung jedoch **nicht anwendbar**:

¹⁵ § 31a Absatz 7 Satz 2 SGB II.

¹⁶ Pflichtverletzungen nach § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 (Weigerung, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder ein gefördertes Arbeitsverhältnis aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung zu verhindern) und Absatz 2 Nummer 3 SGB II (Sperrzeiten nach dem SGB III oder Erfüllen der Voraussetzungen).

¹⁷ § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 (Pflichten aus dem Kooperationsplan) und Nummer 3 (Eingliederungsmaßnahmen), Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 (Minderung von Einkommen oder Vermögen) und 2 SGB II (Fortsetzung unwirtschaftliches Verhalten).

¹⁸ Vgl. auch Antwort der Bundesregierung vom 17. Oktober 2024 auf die Frage einer Abgeordneten, wie viele Leistungsminderungen seit Einführung der „Totalsanktionen“ im März 2024 insgesamt in Deutschland ausgesprochen wurden: Dazu gebe es keine statistischen Daten. Bundestagsdrucksache 20/13435, Seite 52 f.

¹⁹ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Forschungsbericht: 20|2025 Totalverweigerer: „Viel Lärm um Nichts?“.

- **Weigerung, sich zu bewerben:** ELB bewerben sich wiederholt nicht auf eine vom Jobcenter vorgeschlagene, zumutbare Stelle. Hier kann der ELB die Beschäftigung nicht ohne ein Bewerbungsverfahren und damit nicht „unmittelbar“ und „tatsächlich“ aufnehmen.
- **Weigerung, eine Ausbildung oder Maßnahme zu beginnen oder fortzusetzen:** ELB weigern sich wiederholt, eine Ausbildung oder Qualifizierungsmaßnahme zu beginnen oder fortzusetzen. Bei einer Ausbildung oder Maßnahme handelt es sich nicht um eine „Arbeit“ im engeren Sinn, was Voraussetzung für eine vollständige Leistungsminderung ist.

Leistungsminderungen sind in diesen Fällen nur bis zu 30 % des Regelbedarfs möglich.

3.4 Würdigung

Die aktuelle Regelung für „Totalverweigerer“ greift wegen der engen gesetzlichen Voraussetzungen nur in wenigen Einzelfällen. Sie ist so stark voraussetzungsgebunden, dass sie in der Praxis kaum angewendet wird. Der vorliegende Gesetzentwurf führt zwar zum Wegfall einzelner Voraussetzungen, jedoch ist die Umsetzung weiterhin zu komplex.

Zudem erfasst die aktuelle Regelung wichtige Situationen aus dem Arbeitsalltag der Jobcenter nicht, obwohl auch dort eine deutliche Verweigerungshaltung vorliegt und ohne Mitwirken der Betroffenen keine Integration oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit möglich ist.

Das führt letztlich zu einer Diskrepanz zwischen dem öffentlichen Verständnis und der gesetzlichen Definition des Begriffs „Totalverweigerer“. Die Erwartung, dass das System wirksam auf Personen reagiert, die wiederholt und ohne Grund ihre Mitwirkung verweigern, kann die Regelung derzeit nicht erfüllen. Das kann die Akzeptanz des Leistungssystems schwächen und Vorurteile gegen alle Leistungsbeziehenden verstärken, obwohl nur ein kleiner Teil tatsächlich nicht mitwirkt.

Auch die präventive Wirkung der Regelung ist durch die sehr geringe Zahl an Fällen stark eingeschränkt. Damit eine abschreckende Wirkung entsteht, müssen Pflichtverletzungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu spürbaren Konsequenzen führen – in diesem Fall zu einer deutlichen Minderung des Regelbedarfs. Angesichts der extrem niedrigen Fallzahlen ist dies jedoch kaum gegeben.

3.5 Empfehlungen

Wir haben empfohlen, dass die Regelung zur Leistungsminderung bei sogenannten „Totalverweigerern“ praxisnäher gestaltet und für die Jobcenter einfacher umsetzbar sein sollte.

Dabei stellt sich die Frage, ob der Anwendungsbereich nicht zumindest auf ELB ausgeweitet werden sollte, die sich wiederholt nicht auf zumutbare Stellenangebote bewerben oder sich wiederholt weigern, eine Ausbildung oder Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen.

Dieses Verhalten entspricht eher dem öffentlichen Verständnis eines „Totalverweigerers“. Um es abzubilden, müsste der bislang eng gefasste Begriff der „Arbeitsaufnahme“ erweitert und auf die Voraussetzung verzichtet werden, dass eine Tätigkeit „tatsächlich“ und „unmittelbar“ aufgenommen werden kann.

Um mehr Transparenz zu schaffen, sollte das BMAS und die Bundesagentur ein klar definiertes Merkmal zur statistischen Erfassung von Personen, die ihre Mitwirkung wiederholt verweigern, für alle Jobcenter entwickeln. Dadurch wären die Anzahl entsprechender Fälle und die Wirkungen von Leistungsminderungen messbar und statistisch abbildbar.

3.6 Stellungnahmen

BMAS und Bundesagentur haben ausgeführt, ein vollständiger Leistungsausschluss sei nur dann verfassungskonform, wenn es Betroffene selbst in der Hand hätten, durch Aufnahme der angebotenen zumutbaren Arbeit ihre Bedarfe tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst zu sichern. Diese Unmittelbarkeit bestehe jedoch weder bei einer bloßen „Weigerung, sich zu bewerben“ noch bei der „Weigerung, eine Ausbildung oder Maßnahme zu beginnen oder fortzusetzen“, da weitere Schritte zwischen Bewerbung bzw. Maßnahme und existenzsicherndem Einkommen lägen. Vor diesem Hintergrund seien unsere Empfehlungen nicht umsetzbar.

Die Bundesagentur hat betont, dass eine zusätzliche Kennzeichnung von Personen für statistische Zwecke zusätzlichen Aufwand erzeuge. Aufgrund der befristeten Gültigkeit des § 31a Absatz 7 SGB II habe die Bundesagentur bislang auf eine umfassende technische Umsetzung im System verzichtet. Sie werde mögliche Anpassungen erneut bewerten, sobald die Gesetzesänderungen in Kraft getreten sind.

3.7 Abschließende Bewertung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass BMAS und Bundesagentur keinen Spielraum für eine Ausweitung der sogenannten „Totalverweigerer“-Regelung auf Personen sehen, die sich wiederholt weigern, sich auf zumutbare Stellenangebote zu bewerben oder an einer Maßnahme teilzunehmen. Die Regelung bleibt damit von vornherein auf einen äußerst kleinen Personenkreis beschränkt.

Zudem soll mit der gesetzlichen Neuregelung die enge Voraussetzung beibehalten werden, dass eine Tätigkeit „tatsächlich“ und „unmittelbar“ aufgenommen werden kann. In der Praxis lässt sich dies kaum rechtssicher feststellen.

Es ist daher zu erwarten, dass die Jobcenter die Regelung aufgrund der hohen Anwendungshürden auch künftig nur selten nutzen werden. Die Vorschrift dürfte folglich nur eine geringe praktische Relevanz entfalten und kaum eine abschreckende Wirkung haben.

Wir halten an unserer Einschätzung fest, dass die Jobcenter auch in weiteren Fallkonstellationen praxisnahe Handlungsspielräume benötigen. Die geplante Gesetzesänderung zum vollständigen Wegfall des Leistungsanspruchs bei drei aufeinanderfolgenden Meldeversäumnissen ohne wichtigen Grund zeigt, dass zusätzliche Optionen bestehen. Diese Regelung kann in der Praxis eine stärkere Steuerungswirkung entfalten. Ob dies tatsächlich gelingt, hängt davon ab, wie konsequent die Jobcenter die Vorgaben anwenden.

Abschließend bekräftigen wir unsere Empfehlung, ein klares Kriterium zur statistischen Messung (wiederholter) Verweigerungstatbestände zu entwickeln. Nur so lässt sich Transparenz darüber herstellen, wie viele Personen ihre Mitwirkung wiederholt und hartnäckig verweigern. Dadurch würden sowohl die Anzahl entsprechender Fälle als auch die Auswirkungen von Leistungsminderungen auf die Ausgaben beim Bürgergeld messbar und statistisch abbildbar.

4 Fazit

Die aktuell geplanten Gesetzesänderungen verändern vor allem das Verfahren zu Leistungsminderungen bei Meldeversäumnissen. Kommen Leistungsberechtigte jedoch ihren Pflichten aus dem Kooperationsplan – etwa durch Bewerbungen oder die Aufnahme einer Arbeit – (wiederholt) nicht nach, bleiben die Regelungen im Wesentlichen unverändert. Sie sind damit weiterhin komplex, kleinteilig und mit zahlreichen

Voraussetzungen verbunden. Dies dürfte es den Jobcentern auch künftig erschweren, sie konsequent umzusetzen.

Wir sehen daher weiterhin Optimierungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung der Regelungen, etwa durch den Wegfall des sanktionsfreien Erstverstoßes („Freischuss“), der den gesamten Prozess spürbar verkürzen könnte.

Die sogenannte „Totalverweigerer“-Regelung ist weiterhin mit sehr engen Voraussetzungen verknüpft. Sie wird daher auch künftig kaum zur Anwendung kommen und die Erwartung, wirksam auf Personen zu reagieren, die ihre Mitwirkung beharrlich verweigern, nicht erfüllen.

Auch wenn nur ein kleiner Teil der Leistungsberechtigten nicht ausreichend mitwirkt, sollte es Ziel sein, die Regelungen für diese Personengruppe weiter zu vereinfachen, ihre Wirksamkeit zu erhöhen und Anwendungshürden abzubauen. Dabei sind die Grundrechte der Betroffenen zu wahren, insbesondere durch die sorgfältige Berücksichtigung von Härtefällen sowie die Möglichkeit nachträglicher Mitwirkung.

Abschließend empfehlen wir, ein klares statistisches Kriterium zur Erfassung wiederholter Verweigerungstatbestände einzuführen, um Transparenz über deren Umfang und die finanziellen Auswirkungen von Leistungsminderungen beim Bürgergeld zu schaffen.

Rabenschlag

Thees

Beglaubigt: Renate Engelmann, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.